

**В. В. ЦОКЛАН**

*Віктор Іванович Цоклан, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України, заслужений юрист України*

## **СТРУКТУРА РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЇЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

Відповідно до частини першої статті 107 Конституції України РНБО є координаційним органом при Президенті України, на який покладається координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони<sup>1</sup>. Тобто, РНБО є допоміжним органом при Президенті України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дозволяє главі держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони.

Можна погодитися з українськими вченими стосовно того, що на виключну важливість РНБО в апараті Президента України та її самостійний конституційно-правовий статус вказує і те, що це єдиний орган, в системі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, які Президент України створює згідно з п. 28 ч. 1 ст. 106 Основного Закону та у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті, чий правовий статус Конституція України закріплює в самостійній статті, а законодавець деталізує в Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.<sup>2</sup>, а також низці інших законів України – «Про основи національної безпеки України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про державну таємницю» *etc*<sup>3</sup>. Очевидною є й важливість діяльності РНБО для забезпечення безпеки конституційного ладу на різних етапах національного державотворення та правотворення.

Що ж до поняття конституційно-правового статусу РНБО то його можна визначити як систему доктринальних, нормативних і інституційних елементів, які визначають поняття, принципи, завдання та функції, структуру, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності РНБО щодо забезпечення правового режиму національної безпеки і оборони в Україні. Це визначення може бути удосконаленим, але й воно є достатнім для розуміння РНБО як суб'єкта конституційного права.

Як відомо, конституційно-правовий статус будь-якого суб'єкту є, у першу чергу, складною юридичною конструкцією, яка складається з багатьох елементів. На нашу думку, для конституційно-правового статусу РНБО властиві такі структурні елементи як поняття, принципи, завдання та функції, структуру, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності цього органу.

Складно визначити першочерговість названих структурних елементів. Більшість із них є визначальними для конституційно-правового статусу РНБО і всі вони, поза сумнівом, є взаємопов'язаними між собою. До прикладу, завдання, функції та повноваження РНБО визначають її внутрішню структуру. Принципи РНБО зумовлюють форми і методи її діяльності тощо.

Отже, важливим компонентом конституційно-правового статусу РНБО є його структура, яку слід відрізнити від персонального складу РНБО. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» у Розділі III «Склад і структура РНБО» виокремлює ці дві споріднені, але не тотожні категорії, хоча і не диференціює їх за змістом<sup>4</sup>. Під складом РНБО слід розуміти її персональний склад, встановлений ст. 107 Конституції України за дискретним переліком посад, а також персонально визначений Президентом України відповідно до його конституційних повноважень і затверджений відповідним указом глави держави. Натомість, під структурою РНБО слід розуміти її внутрішню взаємоузгоджену ієрархічну побудову, представлену не лише складом РНБО на чолі з Головою РНБО, а й Секретарем РНБО та Апаратом РНБО.

Ключовим елементом структури РНБО є Голова РНБО – Президент України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» до повноважень Голови РНБО належать функції та повноваження щодо спрямування діяльності та здійснення загального керівництва роботою РНБО; затвердження перспективних та поточних планів роботи РНБО, час і порядок проведення її засідань; особистого головування на засіданнях РНБО; надання доручень членам РНБО; заслуховування поточної інформації Секретаря РНБО; винесення питань про стан виконання рішень РНБО тощо.

Наступним компонентом структури РНБО, який урешті включає й попередній і наступний компоненти – Голову РНБО і Секретаря РНБО, є члени РНБО. Вони наділені повноваженнями вносити на розгляд РНБО пропозиції щодо розгляду будь-яких питань, віднесених до компетенції РНБО; здійснювати попередню підготовку питань та брати участь у їх розгляді; вносити зауваження та пропозиції, голосувати з питань, що виносяться на розгляд РНБО; брати участь у плануванні роботи РНБО тощо.

Важливу роль у структурі та організації діяльності РНБО відіграє Секретар РНБО, який призначається на посаду та звільняється з неї Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Статтею 7 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» на нього покладаються обов'язки щодо забезпечення організації роботи і виконання рішень РНБО.

Стаття 7 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та Положення про Апарат РНБО, затверджене Указом Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446 «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України», також покладають на Секретаря РНБО функцію здійснення загального керівництва Апаратом РНБО, а також низку важливих керівних і організаційно-розпорядчих повноважень, а саме: організує підготовку пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО; подає на розгляд Президенту України проекти актів Президента України про введення в дію рішень РНБО щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; організує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБО та контролем за виконанням прийнятих нею рішень; порушує в установленому порядку за результатами здійснення контролю за виконаннями рішень РНБО щодо відповідальності посадових осіб; інформує Президента України та членів РНБО про хід виконання рішень РНБО, а також за дорученням Президента України про стан реформування і розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, їх боєздатність, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю; координує діяльність тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів РНБО; представляє за дорученням Голови РНБО позицію РНБО у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями, ЗМІ та міжнародними організаціями; погоджує проекти актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, у тому числі щодо призначення на посади в органах виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України тощо<sup>5</sup>. При цьому, Секретар РНБО, маючи трьох перших заступників та шістьох заступників (з 2008 р. одним із перших заступників Секретаря РНБО за посадою є Надзвичайний і Повноважний Посол України в Російській Федерації<sup>6</sup>), у межах своїх повноважень і на основі та на виконання актів чинного законодавства, видає розпорядження та забезпечує їх контроль і виконання.

Наступною ланкою структури РНБО є Апарат РНБО, який підпорядковується Секретареві РНБО та здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності РНБО. Положення про Апарат РНБО, затверджене Указом Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446, наділяє Апарат РНБО компетенцією щодо підготовки матеріалів для розгляду на засідання РНБО, проектів рішень РНБО та указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБО; забезпечення здійснення контролю за станом виконання рішень РНБО; підготовки для розгляду РНБО питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх відвернення та нейтралізації, щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони; підготовка основних Стратегій національної безпеки України для розгляду РНБО пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проектів концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони; участі в розробленні проектів нормативно-правових актів, міжнародних договорів та інших документів з питань національної безпеки і оборони та підготовки висновків щодо проектів таких актів; вивчення та аналізу діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, їх готовності до виконання покладених на них завдань, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю; опрацювання пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення системи національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері тощо<sup>7</sup>.

Для виконання покладених на нього завдань Апарат РНБО має власну структуру. Зокрема, Указ Президента України від 4 лютого 2009 р. № 69 «Про деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» визначав, що до структури Апарату РНБО, окрім Секретаря РНБО та його заступників, входять Служба Секретаря РНБО, Департамент воєнної безпеки, Департамент зовнішньополітичних аспектів національної безпеки, Департамент економічної безпеки, Департамент соціальної безпеки, Департамент державної безпеки, Департамент енергетичної безпеки, Департамент екологічної та науково-технічної безпеки, Юридичне управління, Фінансово-економічне управління, Контрольне управління, відділ кадрів, режимно-секретний відділ<sup>8</sup>.

Попередньо до складу РНБО також входили два самостійних науково-дослідних інститути – Інститут проблем національної безпеки та Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Але, вже 2 червня 2010 р. ці два інститути були ліквідовані Указом Президента України № 662 «Про деякі питання Національного інституту стратегічних досліджень», яким їх завдання, в тому числі за напрямками фундаментальних і прикладних наукових досліджень, були передані Національному інституту стратегічних досліджень<sup>9</sup>.

Такий крок Президента України щодо оптимізації структури РНБО був логічним, з огляду на необхідність створення єдиного «мозкового центру», який би продукував стратегії, доктрини, концепції та інші документи, необхідні для забезпечення належної реалізації функцій і повноважень глави держави, насамперед, програмних функцій у сфері національної безпеки і оборони. Разом із тим, виведення зі складу РНБО самостійних науково-дослідних структур певною мірою послабило потенціал цього суб'єкту нормопроектного забезпечення діяльності Президента України.

Утім, внутрішня будова Апарату РНБО може змінюватися в залежності від загроз національній безпеці та обороні, а також завдань які постають перед РНБО на конкретному етапі національного державотворення

ня. Зазначене підтверджує й оптимізація структури Апарату РНБО в 2011 р., узгоджена з адміністративно-правовою реформою та оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади.

Так, Указом Президента України від 5 квітня 2011 р. № 353 «Деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» було визначено нову, оптимізовану структуру Апарату РНБО, яка нині представлена Секретарем РНБО, Першим заступником і двома заступниками Секретаря РНБО, прес-секретарем, Управлінням експертно-аналітичного забезпечення, Управлінням координації та адміністративної роботи, Управлінням організаційного забезпечення, юридичним, кадровим та адміністративно-фінансовим відділами, відділом забезпечення доступу до публічної інформації, Службою Секретаря РНБО та сектором контролю виконання актів Президента України і режимно-секретним сектором<sup>10</sup>. Її ефективність, вочевидь, буде перевірена ефективністю забезпечення, в тому числі й нормопроектного, Апаратом РНБО завдань і функцій РНБО, зумовлених загрозами і викликами національної безпеки і оборони, які нині постають перед Українською державою.

Разом із тим, аналіз структурних підрозділів оновленого та оптимізованого Апарату РНБО дозволяє помітити скорочення предметних підрозділів РНБО, а саме департаментів, які готували програмні документи, проекти рішень правових актів РНБО і проектів правових актів Президента України у різних сферах національної безпеки і оборони. Натомість, більш рельєфно стала виділятися «сервісна» спрямованість Апарату РНБО. Зазначене може бути індикатором що відображує об'єктивне зниження впливу РНБО на розробку та прийняття важливих для внутрішньої та зовнішньої політики держави рішень. Адже, структура РНБО, як зазначалося раніше, зумовлюється насамперед її завданнями і функціями.

Аналіз структури РНБО та основних її структурних елементів (компонентів) дозволяє погодитися з вітчизняними правознавцями, які стверджують про об'єктивність існування системи РНБО під якою слід розуміти ієрархічну структуру РНБО, представлену Головою РНБО, членами РНБО, Секретарем РНБО й Апаратом РНБО та усталені доктринальні, предметно-функціональні, структурні та інші зв'язки між зазначеними структурними елементами, покликаними забезпечити режим національної безпеки і оборони в Україні<sup>11</sup>.

У свою чергу, відзначимо, що структура РНБО обумовлює організаційно-правову складову гарантій її діяльності та, врешті, самі гарантії національної безпеки і оборони України. Це дозволяє вважати обґрунтованими нами положення та висновки постановочними, спонукаючи ми до подальших наукових дискусій щодо цієї проблематики.

<sup>1</sup> Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

<sup>3</sup> *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Конституційне право України: підруч. / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 3-вид., перероб. і доопр.; передмов. проф. В. В. Коваленка. – К.: КНТ; Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с. – С. 375.

<sup>4</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

<sup>5</sup> Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.

<sup>6</sup> Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 10 червня 2008 р. № 530 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 42. – Ст. 1394.

<sup>7</sup> Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.

<sup>8</sup> Про деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 4 лютого 2009 р. № 69 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 12. – Ст. 352.

<sup>9</sup> Про деякі питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 2 червня 2010 р. № 662. // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 19. – Ст. 636.

<sup>10</sup> Деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 5 квітня 2011 р. № 353 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13323.html>

<sup>11</sup> *Федоренко В. Л.* Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 12. – С. 32–39.

### Резюме

Стаття присвячена дослідженню структури Ради національної безпеки і оборони (РНБО) як важливого елементу її конституційно-правового статусу. Розмежовується внутрішня побудова РНБО та Апарату РНБО, встановлюється їх функціональна обумовленість. Аналізуються правові наслідки оптимізації структури РНБО відповідно до Указу Президента України від 5 квітня 2011 р. № 353.

**Ключові слова:** конституційно-правовий статус РНБО, структура РНБО, структура Апарату РНБО.

### Резюме

Статья посвящена исследованию структуры Совета национальной безопасности и обороны (СНБО) как важного элемента ее конституционно-правового статуса. Дифференцируется внутреннее строение СНБО и Аппарата СНБО, устанавливается

их функціональна обусловленность. Анализируются правовые последствия оптимизации структуры СНБО в соответствии с Указом Президента Украины от 5 апреля 2011 г. № 353.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус СНБО, структура СНБО, структура Аппарата СНБО.

#### Summary

The article is dedicated to the study of the structure of the National Security and Defense Council (NSDC) as an important element of its constitutional legal status. Internal structure of NSDC and the NSDC's Staff is differentiated, their functional conditionality is established. Legal implications of optimizing the structure of NSDC in accordance with Presidential Decree dated April 5, 2011 № 353 are analyzed.

**Key words:** constitutional legal status of NSDC, structure of NSDC, structure of the NSDC's Staff.

Отримано 20.05.2011

### О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

*Олена Василівна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Київського університету права НАН України*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ ТА КОМПЕТЕНЦІЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією із ключових проблем теорії місцевого самоврядування є теорія функцій представницьких органів місцевого самоврядування, що зумовлено в цілому насамперед тим, що на сучасному етапі державотворення істотно змінюється роль місцевих рад, як представницьких органів, які в процесі свого функціонування найбільш наближені до проблем та інтересів людини і громадянина.

Серед вчених, які долучилися до дослідження проблем функцій органів місцевого самоврядування, слід відзначити наукові праці О. В. Батанова, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, Ю. М. Тодики, О. Є. Кутафіна тощо.

Проте, незважаючи на наявність досліджень з порушеної проблематики, потреба в розгляді деяких концептуальних основ співвідношення функцій та компетенцій представницьких органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності.

*Метою статті* є комплексне теоретико-методологічне дослідження понять функції та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування і проблеми їх законодавчого регулювання.

На нашу думку, для того, щоб дослідити функції представницьких органів місцевого самоврядування, передусім, слід з'ясувати наукові підходи щодо визначення поняття «функція» в цілому.

Передусім слід зазначити, що категорія, яка позначена одним і тим же терміном, досить часто розглядається в різних науках лише стосовно до певної підсистеми суспільства, і у зв'язку з цим, може мати різне змістовне наповнення. В окремих галузях знань категорія «функція» знаходить своє конкретне значення. Саме слово «функція» перекладається з латини (functio) як здійснення. У філософських дослідженнях вироблене розуміння функцій як певних відносин, які роблять функціонування доцільним, цілеспрямованим, утворючим залежність однієї складової частини або сукупності однопорядкових якостей від іншої, частини від цілого. М. І. Сетров вважає, що функція в її системному розумінні, являє собою таке відношення частини до цілого, при якому саме існування або будь-який вид прояву частини забезпечує існування або будь-яку форму прояву цілого<sup>1</sup>. На думку В. П. Турагинова, під функціями предмету, речі або явища слід розуміти форми їх впливу на інші предмети, речі, явища<sup>2</sup>.

Функція в теорії держави та права означає напрямок, предмет і зміст діяльності державно-правового інституту. У науковій юридичній літературі накопичений досвід щодо визначення поняття функції, а саме функцій держави, функцій органів та посадових осіб, функції державної влади, функції управління, функцій територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування, але не існує єдиного підходу щодо визначення даного поняття. Терміном «функція» досить часто окреслюють такі поняття як «ціль», «завдання», «компетенція», «права» тощо.

На думку О. Є. Кутафіна, В. І. Фадєєва, під функціями місцевого самоуправління розуміють основні напрямки муніципальної діяльності, які в свою чергу зумовлені природою та місцем муніципального самоуправління в системі народовладдя<sup>3</sup>.

Функції органу місцевого самоврядування можна визначити як призначення даного органу в системі місцевого самоврядування, яким зумовлений характер повноважень, що входять до його компетенції<sup>4</sup>.

Як зазначає О. В. Батанов функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України<sup>5</sup>.